



"Responsabilité de l'État pour absence de mise en œuvre de la loi de principes du 12 janvier 2005"

Beernaert, Marie-Aude

Document type : *Article de périodique (Journal article)*

Référence bibliographique

Beernaert, Marie-Aude. *Responsabilité de l'État pour absence de mise en œuvre de la loi de principes du 12 janvier 2005*. In: *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, , no.7-8, p. 870-872 (2014)

**Tribunal de première instance de Bruxelles
(4^e ch. civile),
4 octobre 2013**

(partim)

Président : M^{me} Malengreau, juge unique

Pl. : MM^{es} M. Uyttendaele et P. Minsier (barreau de Bruxelles)

PEINE – exécution – emprisonnement – régime de sécurité particulier – droit de recours – absence de mise à exécution de la loi dans un délai raisonnable – loi de principe du 12 janvier 2005 – faute de l’État – réparation

Il suit de l'article 108 de la Constitution interdisant au pouvoir exécutif de dispenser de l'exécution de la loi que, lorsque le législateur autorise le Roi à déterminer la date d'entrée en vigueur d'une loi et lorsqu'aucun délai n'a été fixé à cet effet, le pouvoir exécutif est tenu de fixer cette date dans un délai raisonnable. Dès lors que, plus de six ans après l'adoption de la loi de principe du 12 janvier 2005, les dispositions de celle-ci prévoyant un droit de recours auprès de la Commission d'appel du Conseil central et un droit de réclamation auprès de la Commission des plaintes n'était pas en vigueur, l'État belge a commis une faute ayant entraîné le dommage dont se plaint le détenu privé du droit d'exercer un recours contre la décision ordonnant de le placer en régime de sécurité particulier individuel. Ce préjudice moral justifie l'allocation d'une indemnité allouée ex aequo et bono.

JUGEMENT

(...)

II. EXPOSÉ DES FAITS

Monsieur X. purge actuellement plusieurs peines d'emprisonnement courant jusqu'au (...).

En 2011, Monsieur X. a été incarcéré à la prison d'Andenne.

Au mois d'octobre 2011, le directeur de la prison d'Andenne a ordonné des mesures de sécurité particulières à l'égard de Monsieur X.

Le 26 octobre 2011, le directeur général de l'administration pénitentiaire a prononcé une mesure de placement en régime de sécurité particulier individuel à l'encontre de Monsieur X. pour une durée de deux mois prenant cours le 26 octobre 2011 et s'achevant le 24 décembre 2011.



Le 15 décembre 2011, Monsieur X. a été transféré à la prison de Gand.

Après avoir entendu Monsieur X. le 19 décembre 2011, le directeur de l'établissement pénitentiaire a proposé une nouvelle mesure de placement en régime de sécurité particulier individuel.

Le 25 décembre 2011, le directeur général de l'administration pénitentiaire a pris, conformément à la proposition du directeur de la prison de Gand, une mesure de placement en régime de sécurité particulier individuel à l'encontre de Monsieur X. pour une durée de deux mois expirant le 22 février 2012.

Cette décision ainsi que le rapport d'audition qui la précède sont libellés en néerlandais.

Par citation signifiée le 30 décembre 2011, Monsieur X. a demandé au juge des référés d'interdire à l'État belge de le détenir sous le régime de sécurité individuel particulier et de condamner l'État belge à le transférer dans un établissement pénitentiaire francophone.

Par ordonnance du 18 janvier 2012, le juge des référés s'est déclaré sans juridiction après avoir constaté que l'objet réel de la demande tendait à suspendre les effets d'une décision prise dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.

Par une seconde citation signifiée le 27 janvier 2012, Monsieur X. a demandé au juge des référés de faire injonction à l'État belge de faire entrer en vigueur toutes les dispositions de la loi du 12 janvier 2005 et ainsi de créer, de constituer et de mettre en place la Commission d'appel du Conseil central, et de lui communiquer tout document en français et lui prodiguer une assistance quotidienne en français, le tout, sous peine d'astreinte.

Par ordonnance du 25 avril 2012, le juge des référés s'est à nouveau déclaré sans juridiction. Monsieur X. a interjeté appel de cette ordonnance sur la seule question linguistique.

Suite à la découverte d'un gsm et d'une clef USB dans les effets personnels de Monsieur X. le directeur général des établissements pénitentiaires a décidé, le 12 juillet 2012, d'une troisième mesure de placement en régime de sécurité particulier individuel à son encontre pour une durée de deux mois expirant le 14 septembre 2012.

Le 13 juillet 2012, Monsieur X. a été transféré à la prison de Lantin où s'est poursuivie la mesure de placement du 12 juillet 2012. Il s'est donc désisté de son appel en novembre 2012.

Par une troisième citation signifiée le 26 juillet 2012, Monsieur X. a attaqué la décision du 12 juillet devant le juge des référés de Liège. Celui-ci a déclaré la demande non fondée dans une ordonnance prononcée le 14 août 2012.

Par citation signifiée le 3 septembre 2012, Monsieur X. a assigné l'État belge devant le tribunal de céans.

III. DISCUSSION

1. *Quant à la demande relative à l'absence de recours effectif*

À titre principal, Monsieur X. demande, sur la base de l'article 1382 du Code civil, la condamnation de l'État belge, d'une part, à mettre en œuvre toutes les dispositions de la loi du 12 janvier 2005 utiles à l'effectivité de la Commission d'appel du Conseil central et d'autre part, à lui payer une indemnité forfaitaire de 2.500 €.

1.1. Sur le pouvoir de juridiction

L'État belge soutient que le tribunal de céans est sans pouvoir de juridiction pour le condamner à fixer date pour l'entrée en vigueur des dispositions en cause.

Or, le pouvoir judiciaire est compétent pour prévenir ou réparer toute atteinte portée fautivement à un droit subjectif par une autorité administrative dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

En d'autres termes, et dans le respect du principe de séparation des pouvoirs, le tribunal dispose du pouvoir de juridiction pour apprécier l'existence ou non des conditions de la mise en cause de la responsabilité civile du pouvoir exécutif sur la base de l'article 1382 du Code civil.

Le juge peut, à cette occasion, ordonner à l'administration d'accomplir un acte nécessaire à la réparation du dommage d'un particulier (voir Cass., 26 juin 1980, *J.T.*, p. 707 et le commentaire de F. DE VISSCHER, « Quelques réflexions sur le pouvoir d'injonction du juge judiciaire à l'égard de l'administration », *J.T.*, 1981, p. 683 ; Bruxelles, 17 mars 2005, *Res jur. imm.*, 2005, p. 138).

Le fait que l'examen de la responsabilité puisse avoir pour effet éventuel de remettre en cause, de manière nécessairement marginale, le comportement d'une autorité publique ne suffit pas à modifier l'objet véritable de la demande qui reste une demande d'indemnisation d'un préjudice causé par la négligence du pouvoir exécutif.



Par ailleurs, le débat sur la mesure de réparation sollicitée relève de l'examen au fond du litige lors de l'appréciation du dommage.

L'exception prise du défaut de pouvoir de juridiction ne peut dès lors être accueillie.

L'État belge ne développe pas de moyen d'irrecevabilité proprement dit de sorte que la demande sera déclarée recevable.

1.2. Sur la faute

Monsieur X. fait grief à l'État belge de ne pas avoir pris les arrêtés royaux fixant l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 12 janvier 2005 instituant la Commission d'appel du Conseil central et la Commission des plaintes, de sorte qu'il n'a pu introduire de recours contre la décision du 26 décembre 2011.

En vertu de l'article 108 de la Constitution, le pouvoir exécutif adopte les arrêtés royaux nécessaires pour l'exécution des lois sans pouvoir jamais dispenser de leur exécution.

Lorsque, comme en l'espèce, le législateur autorise le Roi à déterminer la date d'entrée en vigueur d'une loi, et lorsque aucun délai n'a été fixé à cet effet, le pouvoir exécutif est tenu de fixer cette date dans un délai raisonnable (voir en ce sens not. Cour du travail Anvers, 1^{er} février 2010, *Chr.D.S.*, 2011, p. 15).

Cette exigence de délai raisonnable résulte précisément de l'interdiction constitutionnelle de dispenser de l'exécution des lois.

Par conséquent, « l'abstention du pouvoir exécutif de prendre un règlement même dans les cas où aucun délai ne lui est prescrit par une disposition légale peut constituer une faute au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil » (Cass., 27 mars 2003, *R.G. C.02.0293.F-C.02.0307.F-C.02.0308.F*, disponible sur www.juridat.be ; voir dans un cas similaire à la présente espèce Civ. Bruxelles, 24^e ch., 22 janvier 2010, *R.W.*, 2010-2011, n° 35, p. 1480).

En l'espèce, la loi du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, loi dite « de principes » a été publiée au Moniteur belge le 1^{er} février 2005.

La loi n'est entrée en vigueur que progressivement et partiellement (voir les arrêtés royaux successifs des 12 décembre 2005, 28 décembre 2006 et 8 avril 2011 ainsi que la loi du 21 février 2010).



Les dispositions prévoyant un droit de recours auprès de la Commission d'appel du Conseil central et un droit de réclamation auprès de la Commission des plaintes n'étaient pas en vigueur à la date de la décision litigieuse, le 26 décembre 2011, soit plus de six ans après l'adoption de la loi de principes, et ne le sont toujours pas, à ce jour.

Les Commissions précitées sont donc pour l'heure inexistantes, plus de huit ans après l'adoption de la loi.

Le tribunal relève pourtant que, dès le 12 décembre 2005, était adopté un arrêté royal fixant l'entrée en vigueur de l'ensemble du Titre VI relatif aux mesures de contrôle et de sécurité, à la seule exception de l'article 118, § 10, de la loi instituant un droit de recours en faveur du détenu devant la Commission d'appel du Conseil central.

Aucune explication objective n'est fournie en l'espèce quant au report de l'entrée en vigueur de cette seule disposition du Titre VI.

Par ailleurs, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants a recommandé, à plusieurs reprises, aux autorités belges de prendre rapidement, voire immédiatement, les mesures afin que les dispositions relatives au droit de la plainte des détenus entrent en vigueur (voir Conseil de l'Europe, « Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants (C.P.T.) », du 18 avril au 27 avril 2005, *C.P.T./Inf* (2006), 15, Strasbourg, 20 avril 2006, § 88 ; Conseil de l'Europe, « Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants (C.P.T.) », du 28 septembre au 7 octobre 2009, www.cpt.coe.int/documents/bel/2010-24-inf-frn.pdt, p. 67 ; cités par J. MOREAU, « Droits des détenus au sein de l'établissement pénitentiaire », *Postal*, D 215/13 et 215/20).

L'État belge n'apporte cependant aucune explication concrète sur l'absence de mise en place de la Commission d'appel du Conseil central plus de 6 années (au 26 décembre 2011) après l'adoption de la loi de principes qui, elle-même, n'a pourtant pas été adoptée dans la précipitation puisqu'elle fut mise en chantier près de dix ans avant d'être votée.

Par conséquent, l'absence de mise sur pied concrète des Commissions, et plus particulièrement de la Commission d'appel du Conseil central, constitue en l'espèce une négligence fautive dans le chef du pouvoir exécutif.

L'État belge entend justifier son abstention par le fait que la mise en œuvre d'une loi telle que la loi de principes exige « une préparation renforcée, un aménage-



ment des structures pénitentiaires, une progression dans les réformes (...) la mise en place de moyens humains supplémentaires, ce qui implique un coût supplémentaire, que le ministre doit également pouvoir tenir compte d'impératifs politiques » (page 11 des conclusions de l'État belge).

Ces allégations générales, par ailleurs non autrement établies, ne peuvent être considérées comme des hypothèses de force majeure ou de cas fortuit de nature à exonérer l'État belge de ses responsabilités.

Par ailleurs, « la nécessité ou l'opportunité d'assurer l'exécution d'une loi en différentes phases et de ménager des dispositions transitoires ne dispensent pas de l'obligation de respecter, pour ce faire, un délai raisonnable » (C.B., arrêt Asbl « Action et Liberté », n° 82.934 du 18 octobre 1999).

Le processus législatif a duré près de dix ans, ce qui permet de penser que l'État belge a pu prendre le temps d'examiner un minimum les conséquences structurelles, budgétaires et politiques de la loi qu'il entendait adopter et rendre effective.

Dans ces circonstances, le pouvoir exécutif n'a pas pris les mesures nécessaires à l'exécution de la loi dans un délai raisonnable, de sorte que la faute de l'État belge est établie.

1.3. Sur le dommage

Monsieur X. demande la réparation du dommage résultant de l'absence de recours effectif contre la décision du 25 décembre 2011 de le placer en régime de sécurité particulier individuel.

Le préjudice résulte, en l'espèce, de la perte d'une chance de voir réformer la décision précitée par la Commission d'appel du Conseil central ou de voir accueillie sa réclamation à ce propos auprès de la Commission des plaintes.

C'est à tort que l'État belge évoque l'existence d'autres recours pour contester la réalité du dommage tel que défini ci-dessus.

En effet, il est admis que le Conseil d'État a développé une jurisprudence par laquelle il s'est déclaré sans juridiction pour connaître des mesures d'ordre intérieur que sont celles prises en application du chapitre III « des mesures de contrôle et de sécurité » du Titre VI de la loi de principes.

Par ailleurs, à deux reprises, le juge des référés de Bruxelles s'est également déclaré sans juridiction pour connaître d'une demande de suspension de la décision de placement en régime de sécurité particulier individuel (ordonnance du 18 janvier



2012) ou d'une demande de mise en place de la Commission d'appel (ordonnance du 25 avril 2012).

Même si, à l'inverse, le juge des référés de Liège s'est déclaré compétent pour apprécier la légalité de la décision de placement en régime de sécurité particulier individuel, il ne peut être question de recours effectif lorsque la jurisprudence des juridictions judiciaires n'est pas unanime, ou à tout le moins suffisamment et majoritairement favorable.

En tout état de cause, si le juge judiciaire est compétent pour contrôler la légalité d'une décision administrative, le principe de séparation des pouvoirs lui interdit néanmoins de se substituer à l'administration dans l'exercice de sa compétence discrétionnaire.

Le recours au juge judiciaire ne pourrait dès lors aboutir à réformer la décision illégale en lieu et place de l'administration, ce que, par contre, une Commission d'appel aurait pu faire.

Par conséquent, Monsieur X. a bien subi un dommage résultant de l'absence de recours effectif en dépit de l'institution de ce dernier par la loi du 6 août 2005.

À titre de réparation de son préjudice, Monsieur X. demande la condamnation de l'État belge, d'une part, à faire entrer en vigueur les dispositions de la loi de principes utiles à l'effectivité de la Commission d'appel et de mettre celle-ci en place, et, d'autre part, à payer 2.500 € pour l'indemnisation du préjudice moral.

La victime d'un dommage résultant d'un acte illicite a le droit d'en exiger la réparation en nature si elle est possible et si elle ne constitue pas l'exercice abusif d'un droit (Cass., 5 mai 2011, *R.C.J.B.*, 2012, n° 3, pp. 363-381). Le juge a donc, en règle, le pouvoir de l'ordonner, notamment en prescrivant à l'auteur du dommage les mesures destinées à faire cesser l'état de choses qui cause le préjudice.

Ce droit à la réparation intégrale n'est pas illimité et la victime doit se contenter d'une réparation par équivalent lorsque la réparation en nature est impossible. L'impossibilité peut résulter de considérations matérielles ou juridiques, telles que le principe de séparation des pouvoirs (voir P. WÉRY, « La réparation en nature du dommage en matière de responsabilité civile extracontractuelle », *R.G.D.C.*, 2012/2, p. 251).

En l'espèce, et compte tenu de la marge de manœuvre laissée par le législateur de 2005 au pouvoir exécutif pour la mise en œuvre de la loi de principes, la condamnation sous astreinte de l'État belge à mettre en vigueur les dispositions litigieuses porterait atteinte au principe de séparation des pouvoirs.



En outre, le tribunal relève que la décision du 26 décembre 2011 n'est plus effective et a été remplacée par d'autres décisions de sorte que la réparation en nature n'est matériellement plus possible.

Par contre, le préjudice moral subi suite à l'absence de recours effectif et à la perte d'une chance de réformation de la décision litigieuse sera, en l'espèce, adéquatement réparé par l'allocation d'une indemnité fixée *ex aequo et bono* à 2.500 €.

La demande principale est par conséquent fondée dans la mesure ci-avant précisée.

Compte tenu du sort réservé à cette demande principale, il n'y a pas lieu d'examiner la demande formulée à titre subsidiaire.

2. Quant à la demande relative aux droits linguistiques

(...)

Note

Responsabilité de l'État pour absence de mise en vigueur de la loi de principes du 12 janvier 2005

Le jugement prononcé le 4 octobre dernier par le tribunal de première instance de Bruxelles pourrait bien faire date. Même s'il a été prononcé dans un contexte précis, ses enseignements paraissent en effet généralisables.

L'État belge était, en l'espèce, assigné par un détenu ayant fait l'objet d'une mesure de placement sous régime de sécurité particulier individuel. Pris pour une durée maximale de deux mois, renouvelable sans limites, ce type de mesure peut emporter pour le détenu concerné un durcissement assez considérable des conditions de son incarcération. Le plus souvent le détenu en régime de sécurité particulier individuel sera en effet privé de tout contact avec les autres détenus et confiné en cellule nue. Ses contacts avec l'extérieur seront aussi sensiblement restreints et il fera l'objet de contrôles particuliers.

La procédure d'imposition d'un régime de sécurité particulier individuel est réglementée de façon stricte et précise par le Titre VI, chapitre III, section 3 de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus (ci-après « loi de principes »), entrée en vigueur sur ce point le 15 janvier 2007. La mesure suppose notamment une décision motivée



du directeur général de l'administration pénitentiaire, prise sur proposition, elle aussi motivée, du directeur d'établissement concerné. Aux termes de l'article 118, § 10, de la loi de principes, la décision devrait normalement pouvoir être contestée par le détenu devant la Commission d'appel du Conseil central de surveillance pénitentiaire, mais cette disposition est la seule de toute la section consacrée au placement sous régime de sécurité particulier individuel à n'être pas encore entrée en vigueur.

En réalité, ni les Commissions des plaintes, à instituer par et au sein des Commissions de surveillance attachées à chaque prison (art. 28 de la loi de principes), ni la Commission d'appel à instituer par et au sein du Conseil central de surveillance pénitentiaire (art. 23 de la loi de principes) n'ont encore vu le jour. Bien que relayées dans la loi, les idées généreuses de la Commission Dupont qui avait préconisé l'instauration d'une forme de discrimination positive en faveur des détenus sur le plan procédural¹, sous la forme de la création d'un droit de plainte « spécifiquement orienté sur les situations de détention et très accessible »², sont donc toujours lettre morte à l'heure actuelle.

À l'estime du tribunal de première instance de Bruxelles, il y a là une faute dans le chef de l'État belge. Se fondant sur l'article 108 de la Constitution, le tribunal rappelle en effet que le pouvoir exécutif est tenu d'exécuter les lois et que, même là où il n'y a pas eu de date butoir fixée à cet effet, cette exécution doit être assurée dans un délai raisonnable.

Dans le cas d'espèce, la négligence fautive de l'État a causé un préjudice au détenu concerné, en le privant d'une voie de recours et d'une chance de voir réformer la décision de placement sous régime de sécurité particulier individuel prise à son égard. L'État est dès lors condamné à lui verser 2.500 € de dommages et intérêts³.

Le fait que l'État belge n'ait pas interjeté appel contre cette condamnation ne peut manquer de surprendre. Tout porte effectivement à croire qu'elle pourrait n'être que la première d'une longue série. Plus de neuf ans après son adoption, ce sont en effet encore des pans entiers de la loi de principes qui ne sont toujours pas entrés en vigueur. Et le préjudice corrélatif pour les détenus est le plus souvent évident. Songeons simplement, et sans aucune prétention à l'exhaustivité, à l'absence de possibilité de réclamation contre les décisions de placement ou de transfèrement (art. 18, § 2, de la loi de principes), à l'inexistence d'un plan de détention individuel (art. 38 de la loi de principes) ou à l'impossibilité pour les détenus de se plaindre

1 Rapport final de la Commission Dupont, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2000-2001, n° 50-1076/1, p. 97.

2 *Ibid.*, p. 96.

3 Une seconde condamnation, également à 2.500 € de dommages et intérêts, a par ailleurs été prononcée par le tribunal en raison d'une violation des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, mais nous ne reviendrons pas sur ce volet de la décision.



auprès de la Commission des plaintes de toute décision prise à leur égard par le directeur ou au nom de celui-ci (art. 148 de la loi).

Comme bien souvent dans le droit pénitentiaire, c'est donc du côté du pouvoir judiciaire que des avancées se dessinent. Face à l'incurie du pouvoir exécutif, les cours et tribunaux sont malheureusement devenus des leviers indispensables pour faire garantir de manière effective l'exercice des droits des personnes détenues.

Marie-Aude BEERNAERT,
Professeur à l'UCL,
Centre de recherche interdisciplinaire
sur la déviance et la pénalité (CRIDEP)

